

บทที่ 5

องค์การและการจัดองค์การ

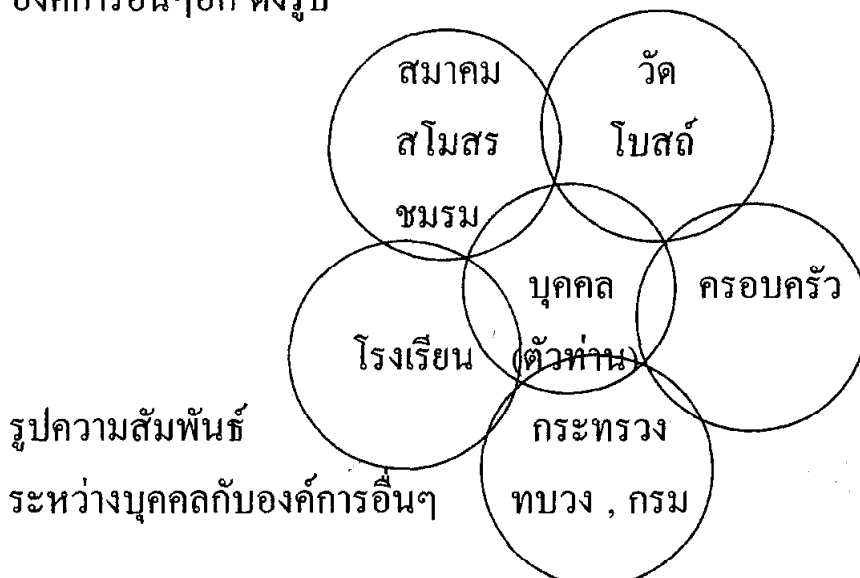
5.1 ความหมายขององค์การ

องค์การคืออะไร (What is Organization)

ขอให้นักศึกษาพิจารณาสิ่งต่างๆที่ล้อมรอบตัว จะพบว่าสิ่งเหล่านั้นล้วนแต่เป็นองค์การทั้งสิ้น เราสามารถจำแนกองค์การที่อยู่รอบตัวเราออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

1. องค์การทางสังคม ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน มหาวิทยาลัย สมาคม สโมสร ชมรม สถาบันทางศาสนา และกลุ่มกิจกรรมต่างๆ
2. องค์การทางราชการ ได้แก่ หน่วยงานราชการต่างๆซึ่งครอบคลุมถึง กระทรวง ทบวง กรม ที่เรียกกันว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่โต มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนมาก
3. องค์การเอกชน ได้แก่ บริษัท ร้านค้าต่างๆ ที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ทางการค้า

จากลักษณะขององค์การที่ได้กล่าวมาแล้ว นักศึกษาคงจะพอมองออกได้ว่า ท่านอยู่ท่ามกลางองค์การทั้งสิ้น และบางองค์การก็ยังมีความสัมพันธ์กับองค์การอื่นๆอีก ดังรูป



สำหรับความหมายขององค์กรนั้นได้มีผู้กล่าวกันไว้มากมาย ล้วนแล้วแต่มีลักษณะใกล้เคียงกันทั้งสิ้น ฉะนั้นในที่นี้จึงขอ นำความหมายขององค์กรที่บางท่านกล่าวเน้นในลักษณะที่แตกต่างกัน มาให้ท่านได้พิจารณาเปรียบเทียบสาระสำคัญดังนี้

1. **Chester I. Barnard** (1970) กล่าวว่า องค์กรคือ ระบบที่บุคคลสองคนหรือมากกว่านั้น ร่วมแรงร่วมใจกันทำงานอย่างมีจิตสำนึก จากความหมายขององค์กรที่ Barnard กล่าวไว้ ยังพบว่า มีบุคคลอื่นๆอีกที่ให้ความหมายขององค์กรในลักษณะคล้ายคลึงกัน อาทิเช่น **James D. Mooney** ได้แสดงทัศนะว่า องค์กรคือวิธีการหนึ่งที่บุคคลรวมตัวกัน เพื่อทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน สำหรับ **John Pfiffner** และ **Frank Sherwood** อธิบายความหมายขององค์กรว่า เป็นวิธีการที่บุคคลจำนวนมากร่วมแรงร่วมใจกันทำงานที่มีความซับซ้อนอย่างมีระบบ เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน

2. **Herbert G. Hicks** (1972) อธิบาย องค์กรคือ กระบวนการจัดโครงสร้างให้บุคคลเกิดปฏิสัมพันธ์ (interact) ในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับความหมายขององค์กรที่ **Joseph L. Massie** กล่าวว่า องค์กรคือ โครงสร้างหรือกระบวนการที่กลุ่มจัดตั้งขึ้น มีการกำหนดกิจกรรม หรืองานออกเป็นประเภทต่างๆ และมอบหมายความรับผิดชอบในกิจกรรมนั้นๆ ให้แก่สมาชิกได้ดำเนินการปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ขณะเดียวกัน **Lyndall Urwick** ก็ได้ให้ความหมายขององค์กรในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน โดยกล่าวว่าองค์กร คือการกำหนดกิจกรรมต่างๆให้สอดคล้องกับเป้าหมาย แล้วจำแนกแบ่งกิจกรรมหรืองานนั้นๆ ให้บุคคลในกลุ่มดำเนินการ

3. **Daniel Katz and Robert Kahn** (Kooper and Narang. 1979 citing D. Katz and R. Kahn) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรในลักษณะใหม่ โดยนิยาม องค์กรว่า คือระบบเปิดที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง ซึ่งมี

ลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ประกอบด้วย สิ่งนำเข้า (input) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformation process) และผลผลิต (output)

จากความหมายทั้งหมดที่กล่าวมา พอสรุปความหมายขององค์การได้ดังนี้
 องค์การเป็นการรวมตัวของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน ในการทำกิจกรรมหรืองานอย่างใดอย่างหนึ่ง โคนอาศัยกระบวนการจัดโครงสร้างของกิจกรรม หรืองานนั้นออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อแบ่งงานให้แก่สมาชิกในองค์การดำเนินการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และลักษณะขององค์การยังเป็นระบบเปิดที่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เป็นสิ่งนำเข้า (input) ซึ่งประกอบด้วย วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ แรงงาน ทุน ข่าวสารข้อมูลต่างๆ ไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformation process) ซึ่งก็คือวิธีการและเทคนิคต่างๆในการจัดการเพื่อให้สิ่งนำเข้า (input) ไปสู่สิ่งส่งออก (output) ที่พึงประสงค์ และสิ่งส่งออก (output) ดังกล่าว ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ (products) หรือการบริการต่างๆ (services) ขององค์การนั่นเอง (พยอม วงศ์สารศรี , 2534 : 3 - 5)

จำไว้ “ถ้าทำงานลำพังคนเดียว ไม่เรียกว่า องค์การ”

เมื่อศึกษาแนวคิดขององค์การเชิงระบบจะพบว่า

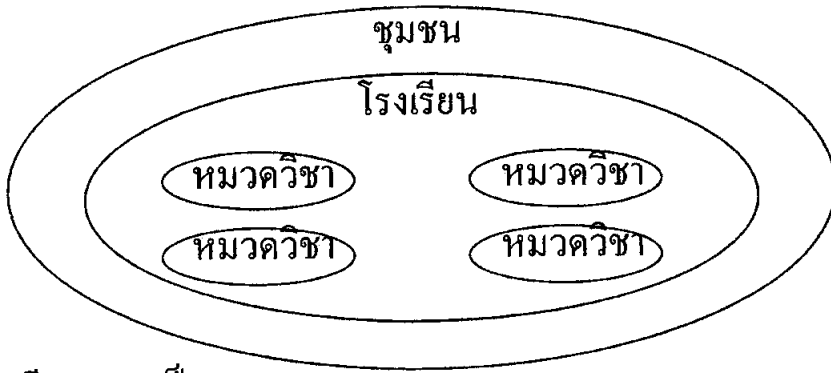
ระบบ หมายถึง การรวมกันของสิ่งต่างๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และขึ้นอยู่กับกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยส่วนรวม เพื่อความสำเร็จผลตามที่ต้องการร่วมกัน เช่น สหกรณ์เป็นระบบ ขนาดของระบบ มี 3 ขนาด คือ

ระบบ (System)

ระบบย่อย (Sub-System)

ระบบใหญ่ (supra-System)

องค์การตามแนวคิดนี้ จึงหมายถึง ส่วนประกอบที่เกิดจากระบบย่อย หลายระบบที่มีปฏิสัมพันธ์ (interaction) กันภายใต้สิ่งแวดล้อมหรือระบบใหญ่



โรงเรียน เป็นระบบ

หมวดวิชา เป็นระบบย่อยในโรงเรียน

ชุมชน เป็นระบบใหญ่หรือสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน

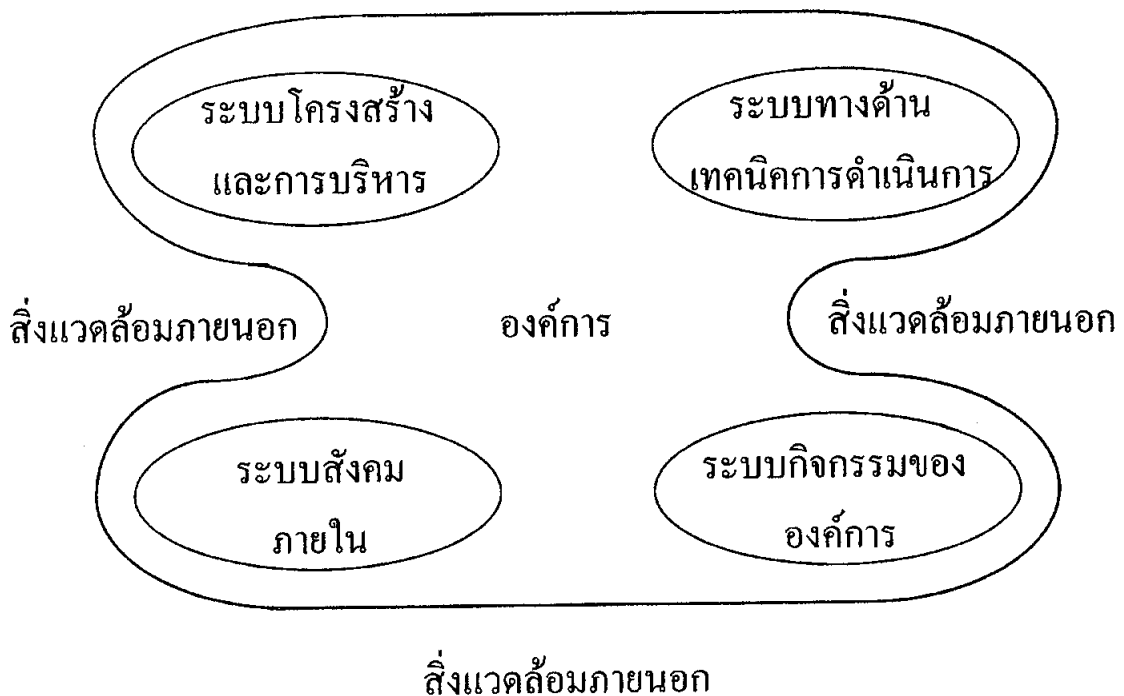
หรือมองภายในโรงเรียนเป็นองค์การเชิงระบบ อาจพบว่า

โรงเรียน เป็นระบบ

นักเรียน ครู หลักสูตร กิจกรรม ฯลฯ ต่างก็เป็นระบบย่อย

สภาพแวดล้อมทางสังคมก็เป็นระบบใหญ่

คราวนี้ลองมาพิจารณาองค์การ โดยอาศัยเชิงระบบ จากแผนภูมิต่อไปนี้
สิ่งแวดล้อมภายนอก



ส่วนระบบใหญ่ภายนอก ก็คือ “สิ่งแวดล้อมภายนอก” ซึ่งมีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินงานขององค์การ เป็นสิ่งที่องค์การไม่อาจหลีกเลี่ยง หรือหาหนทางเปลี่ยนแปลงได้ นอกจากจะต้องปรับปรุงตัวเองให้สอดคล้องเท่านั้น เช่น สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง

พิจารณาระบบย่อยในองค์การ 4 ระบบ ที่กล่าวมาแล้ว “มองในสถานศึกษา”

1. ระบบโครงสร้างการบริหาร (Administrative System) ประกอบด้วย

- (1) จุดมุ่งหมาย
- (2) การแบ่งหน่วยงานและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างงานต่างๆ
- (3) กำหนดบทบาทของคนกับงานที่ต้องปฏิบัติ
- (4) การบุคลากรทุกระดับขององค์การ
- (5) กระบวนการตัดสินใจและการกำหนดเกี่ยวกับทรัพยากร
- (6) การกำหนดกลไกในการควบคุมงาน

2. ระบบทางด้านเทคนิค (Technological System) กล่าวถึง

- (1) อาคารสถานที่ และ facilities
- (2) อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้
- (3) เทคนิคและกรรมวิธีในการปฏิบัติงาน

3. ระบบสังคม (Social System) เป็นเรื่องเกี่ยวกับคนในองค์การภายใน

- (1) ความคิด ความเชื่อ
- (2) ความต้องการ ความหวัง
- (3) ทักษะค่านิยม
- (4) วัฒนธรรม พฤติกรรมที่แสดงออกถึงความสัมพันธ์กันระหว่างบุคคล/กลุ่ม

4. ระบบกิจกรรมและการทำงาน (Task/Activity System) แบ่งเป็น

- (1) ระบบกิจกรรมที่เกี่ยวกับ “การผลิต”

(2) ระบบกิจกรรมที่เกี่ยวกับ “การให้บริการ”

สรุป ระบบบริหาร เน้น โครงสร้างกระบวนการ

ระบบเทคนิค เน้น วิธีดำเนินงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบสังคม เน้น การทำงานของคนในองค์การร่วมกันด้วยดี นั่นคือ
“การจัดการ”

ระบบกิจกรรม เน้น ทั้งการผสมและการให้บริการ

5.2 แนวคิดในการจัดองค์การ

1. แนวคิดในการจัดองค์การมาจากพื้นฐานการดำเนินงานขององค์การที่มีภารกิจมาก หากที่บุคคลเพียงคนเดียวจะทำได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องเอาภารกิจขององค์การมาแบ่งกันทำ แบ่งกันปฏิบัติตามความรู้ความสามารถของบุคคล ความเหมาะสมของงาน ในการปฏิบัติงานดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดการแบ่งงาน และการรวมงานขึ้นเป็นครั้งคราว เพื่อให้ได้ประโยชน์จากลักษณะเฉพาะของงาน ในที่นี้จึงจำเป็นต้องมอบหมายงานให้บุคคลที่มีความชำนาญพิเศษเป็นผู้ปฏิบัติจัดทำ

2. แนวคิดในการจัดองค์การยังต้องคำนึงถึง “ผู้ปฏิบัติงาน” ซึ่งจะต้องพิจารณา ประสิทธิภาพ ความรู้ ความสามารถและพฤติกรรมของบุคคลและจะต้องกำหนดให้บุคคลคนหนึ่งภายในกลุ่มทำงานอะไร อยู่ที่หน่วยงานใด รับผิดชอบอะไร ตามประเภทของงานที่จะต้องเหมาะสมกับบุคคล

3. แนวคิดในการจัดองค์การ จะต้องกล่าวถึงการบริหารควบคู่กันไป ในที่นี้ก็คงจะแบ่งแนวคิดการจัดองค์การและการบริหารเป็นยุคต่างๆ ซึ่งเรียกว่า “วิวัฒนาการการจัดการองค์การ” นั่นคือ

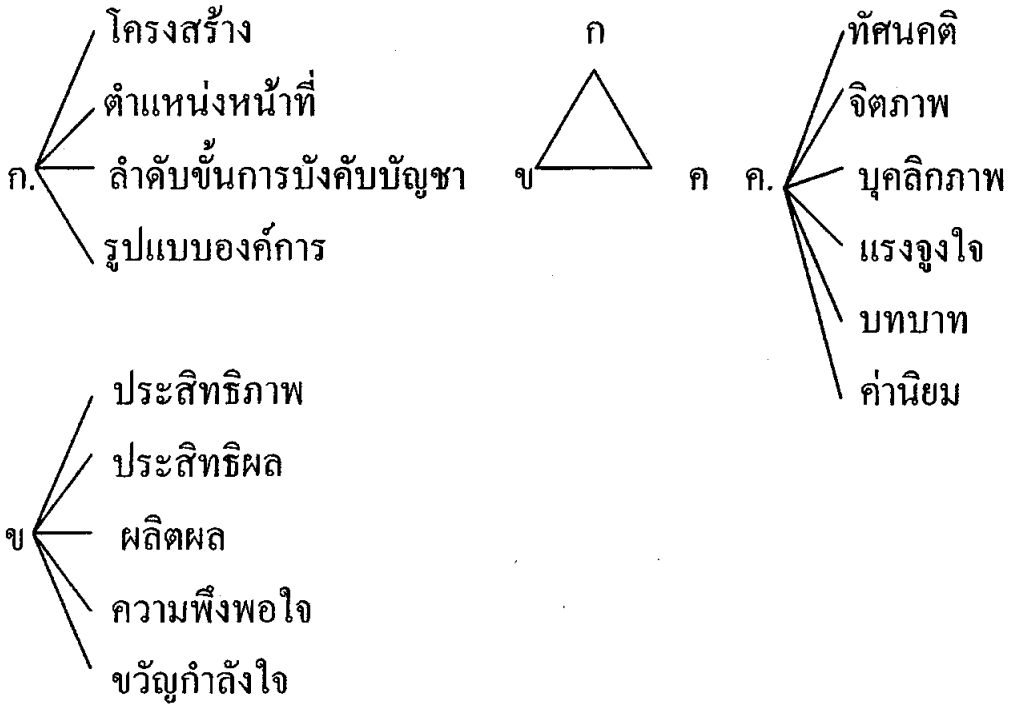
ยุคแรก เป็นแนวคิดดั้งเดิม การจัดการองค์การและการบริหารที่เน้น
โครงสร้าง

ยุคที่สอง เป็นระยะพฤติกรรมและภาวะแวดล้อม ซึ่งหันมาสนใจ

เรื่องมนุษยสัมพันธ์ในองค์การ

ยุคที่สาม เป็นยุคพฤติกรรมองค์การ เป็นยุคปัจจุบัน ที่เน้นหนักในเรื่องพฤติกรรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การ

Joseph A. Litterer. ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและพฤติกรรมองค์การเป็นรูป ดังนี้



5.3 ความสำคัญของการจัดองค์การ

องค์การเป็นที่รวมของคนและเป็นที่รวมของงานต่างๆ เพื่อให้พนักงานขององค์การ ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่และเต็มความสามารถ จึงจำเป็นต้องจัดแบ่งหน้าที่การงานกันทำ และมอบอำนาจให้รับผิดชอบตามความสามารถและความถนัด ถ้าเป็นองค์การขนาดใหญ่และมีคนมาก ก็ต้องจัดหมวดหมู่ของงานที่เป็นอย่างเดียวกันหรือลักษณะใกล้เคียงกันมาไว้ด้วยกัน เรียกว่า ฝ่าย ตั้งหัวหน้างานขึ้นรับผิดชอบควบคุม ดังนั้น การจัดองค์การจึงมีความจำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ประโยชน์ต่อองค์กร

- (1) การจัดโครงสร้างองค์กรที่ดีและเหมาะสม จะทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ และเจริญก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อยๆ
- (2) ทำให้งานไม่ซ้ำซ้อน ไม่มีแผนงานมากเกินไป เป็นการประหยัดต้นทุนไปด้วย
- (3) องค์กรสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ง่ายตามความจำเป็น

2. ประโยชน์ต่อผู้บริหาร

- (1) การบริหารงานง่าย สะดวก รู้ว่าใครรับผิดชอบอะไร มีหน้าที่ทำอะไร
- (2) แก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนได้ง่าย
- (3) ทำให้งานไม่ค้างค้ำ ณ จุดใด สามารถติดตามแก้ไขได้ง่าย
- (4) การมอบอำนาจทำได้ง่าย ขจัดปัญหาการเกี่ยงกันทำงานหรือปิดความรับผิดชอบ

3. ประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน

- (1) ทำให้รู้อำนาจหน้าที่และขอบข่ายการทำงานของตนว่ามีเพียงใด
- (2) การแบ่งงานให้พนักงานอย่างเหมาะสม ช่วยให้พนักงานมีความไม่พอใจ ไม่เกิดความรู้สึกว่างานมากไปหรือน้อยไป
- (3) เมื่อพนักงานรู้อำนาจหน้าที่ และขอบเขตงานของตนย่อมก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน
- (4) พนักงานเข้าใจความสัมพันธ์ของตนต่อฝ่ายอื่นๆ ทำให้เราสามารถติดต่อกันได้ดียิ่งขึ้น (สมคิด บางโม ,2538 :126-127)

5.4 หลักในการจัดองค์กร

หลักในการจัดองค์กรที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบและแนวปฏิบัติดังนี้

1. หลักวัตถุประสงค์ (Objective) องค์กรทุกระดับจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ให้ชัดเจนว่าจะทำอะไรและอย่างไร

2. หลักความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง (Specialization) คนงานควรจะได้รับมอบหมายให้ทำงานตามความถนัดแต่เพียงหน้าที่เดียว เว้นแต่ในกรณีที่บุคคลนั้นมีความสามารถหลายด้าน ก็อาจมอบหมายงานให้ตามความถนัดได้

3. หลักการประสานงาน (Coordination) จะต้องมีการร่วมมือกันในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด โดยใช้หลักสามัคคีธรรมเพื่อประโยชน์ขององค์กร

4. หลักการบังคับบัญชา (Authority) จะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน ว่าใครมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อใคร หรือใครขึ้นกับใคร เป็นต้น

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) ผู้บังคับบัญชาจะต้องกล้ารับผิดชอบในการกระทำของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนอย่างเต็มที่ เพราะสมาชิกในองค์กรจะปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์กร รับผิดชอบชีวิตจะตกอยู่กับองค์กรทั้งสิ้น

6. หลักความสมดุล (Balance) จะต้องมอบหมายให้หน่วยงานย่อยทำงานให้สมดุลกัน กล่าวคือปริมาณงานควรมีปริมาณใกล้เคียงกัน รวมทั้งความสมดุลระหว่างงานกับอำนาจหน้าที่ที่จะมอบหมายด้วย

7. หลักความต่อเนื่อง (Continuity) ในการจัดองค์กรเพื่อการบริหารงาน ควรจะเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกัน ไม่ใช่ทำๆหยุดๆ หรือปิดๆเปิดๆ ยิ่งถ้าเป็นบริษัทหรือห้างร้านคงจะไปไม่รอดแน่

8. หลักการโต้ตอบและการติดตาม (Correspondence) ตำแหน่งทุกตำแหน่งจะต้องมีการโต้ตอบระหว่างกันและติดต่อสื่อสารกัน องค์กรจะต้องอำนวยความสะดวก จัดให้มีเครื่องมือและการติดต่อสื่อสารที่เป็นระบบ

9. หลักขอบเขตของการควบคุม (Span of control) เป็นการกำหนดขีดความสามารถ ในการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งๆ ว่าควรจะควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา หรือจำนวนหน่วยงานย่อยไม่มากจนเกินไป โดยปกติ หัวหน้างานจะดูแลงานไม่เกิน 6 หน่วยงาน (ต๋นย บุนนาค , 2524 : 115)

10. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) ในการจัดองค์การที่ดี ควรให้เจ้าหน้าที่รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างานเพียงคนเดียวเท่านั้น เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา จึงถือหลักการว่า “One man one boss”

11. หลักตามลำดับชั้น (Ordering) ในการที่นักบริหารหรือหัวหน้างาน จะออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ควรปฏิบัติตามขั้นตอนของสการบังคับบัญชา ไม่ควรออกคำสั่งข้ามหน้าผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น อธิการจะสั่งการใดๆ แก่หัวหน้าภาควิชา ก็ควรที่จะสั่งผ่านหัวหน้าคณะวิชาที่หัวหน้าภาควิชา นั้นสังกัดอยู่ อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะได้แจ้งหัวหน้าคณะวิชานั้นๆทราบด้วย เพื่อป้องกันความเข้าใจผิด และอาจจะเป็นการทำลายขวัญและจิตใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่ตั้งใจ

12. หลักการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) ในการพิจารณาความดีความชอบ และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งควรถือหลักว่า ผู้บังคับบัญชาโดยตรงย่อมเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ใต้บังคับบัญชาของตนโดยใกล้ชิด และย่อมทราบพฤติกรรมในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีกว่าผู้อื่น ดังนั้น การพิจารณาให้คุณและให้โทษแก่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใดก็ควรให้ผู้นั้นทราบ และมีสิทธิมีเสียงในการพิจารณาด้วย เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของเขา และเพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญในการทำงานของบุคคลในองค์การด้วย (ศิริอร ชันทรหัตถ์ , 2536 : 82 - 83)

โดยทั่วๆ ไปอาจใช้หลัก “OSCAR”

- Objective

- Specialization, Span of control
- Centralization, Chain of Command, Coordination
- Authority
- Responsibility

5.5 องค์ประกอบในการจัดองค์การ

การจัดองค์การมีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ ซึ่งควรทราบดังนี้

- 1) หน้าที่การงาน (Function) เป็นภารกิจ
- 2) การแบ่งงานกันทำ (Division of work)
- 3) การรวมและการกระจายอำนาจในการจัดองค์การ

(1) การรวมอำนาจ (Centralization)

ข้อดี	ข้อเสีย
1. มีเอกภาพการบริหารงาน	1. หน่วยงานกลางคุ่มไม่ถึง
2. ทรัพยากรการบริหารมาอยู่ที่เดียวกัน	2. ลำช้า/เผด็จการ
3. สะดวก รวดเร็ว งบประมาณ ประหยัดเวลา	3. ไม่ได้แบ่งเบาให้ผู้อื่น
4. ประสานงานได้ดี	

(2) การกระจายอำนาจ (Decentralization)

ข้อดี
1. แบ่งเบาภาระงานส่วนกลาง
2. รวดเร็ว
3. ฝึกคนที่มาแทน
4. กระจายไปยังภูมิภาคสนองความต้องการทั่วถึง

ข้อเสีย

1. กระจายมากดูแลไม่ถึง
2. ภูมิภาคอาจคำนึงผลประโยชน์ส่วนตัว > ส่วนรวม

3. สิ้นเปลือง ทรัพยากร บุคคล

4. ถ้าคนขาดประสบการณ์/ความสามารถจะเกิดปัญหา

4) หน่วยงานหลัก (Line) และหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff)

5) การส่งเสริมสัมพันธภาพ ระหว่างหน่วยงานหลัก และหน่วยงานที่ปรึกษา

6) สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) หรือเรียก Line of authority

สายบังคับบัญชาที่ดี ต้อง

1. จำนวนชั้นไม่มากเกินไป (Level)

2. ต้องชัดเจนสะดวกแก่การปฏิบัติ

3. ไม่ควรซ้ำซ้อนและก้าวกำย

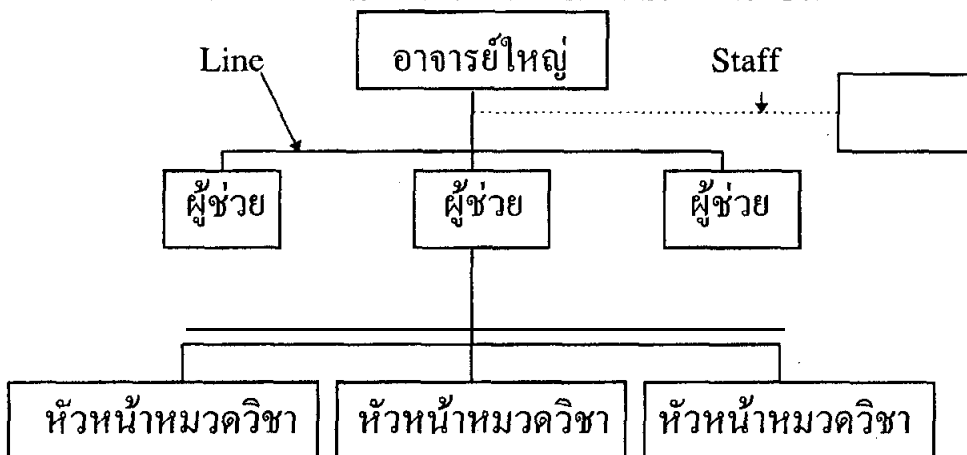
7) ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control) ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบเพียงใด มีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คน มีหน่วยงานรับผิดชอบกี่หน่วย ช่วงการบังคับบัญชากว้างหรือแคบ

8) เอกภาพในการบริหาร (Unity of Command)

รูปแบบขององค์กรที่เราพบกันบ่อย ๆ เช่น

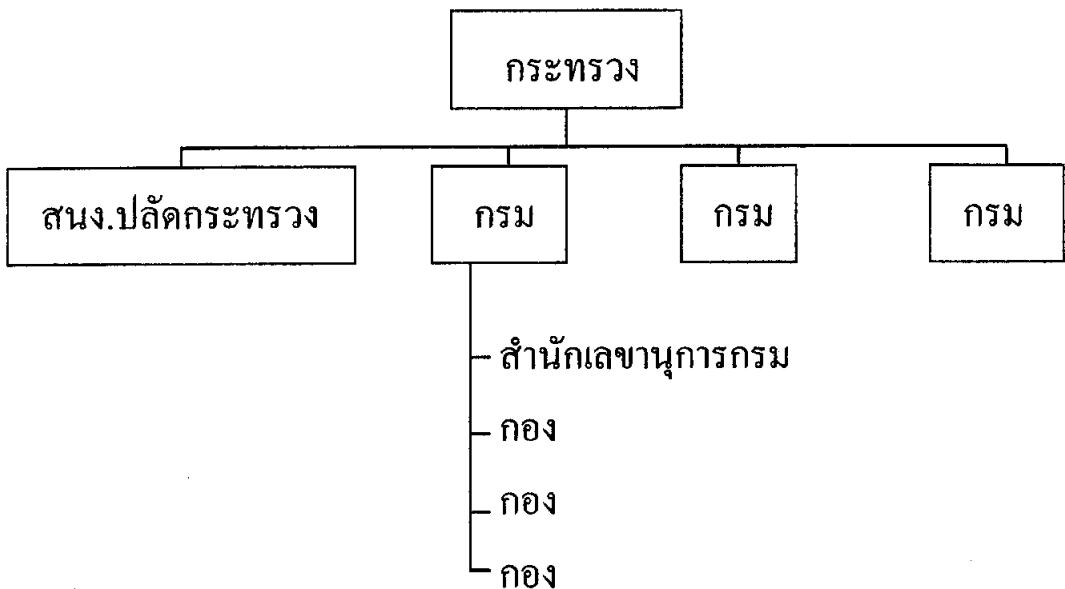
รูปแบบที่ 1 องค์กรที่กำหนดหน้าที่การงาน องค์กรแบบนี้เรามักพบเป็น

Line Form Structure หรือ Line and Staff Form Structure. เช่น



ในโรงเรียนเรามีการแบ่งเป็นฝ่ายวิชาการ ฝ่ายกิจการนักเรียน ฝ่ายธุรการ ฝ่ายบริการ เป็นต้น แต่ละฝ่ายจะมีหน่วยงานย่อยลงมาเป็นลำดับอีก

รูปแบบที่ 2 เป็นการจัดแบบระบบสำนักงาน/ระบบราชการ
จัดตามแนวคิดของ Max Weber ซึ่งมีการจัด



5.6 ประเภทขององค์การรูปนัย แบ่งเป็น 4 ประเภท

1. สมาคมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก (Mutual-Benefit+Association) จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นหลัก เช่น พรรคการเมือง สมาคมอาชีพต่างๆ สมาคมกรรมกร สมาคมครู องค์การทางศาสนา มุ่งสวัสดิการประโยชน์ของสมาชิก

2. องค์การทางธุรกิจ (Business Concerns) มุ่งผลกำไรและผลประโยชน์เจ้าของธุรกิจเป็นหลัก ได้แก่ บริษัทห้างร้านต่างๆ ธนาคาร เป็นองค์การเพื่อผลกำไรทางธุรกิจ ผลประโยชน์นายจ้างหรือผู้ถือหุ้น

3. องค์กรเพื่อบริการ (Service Organization) มุ่งด้านบริการต่อลูกค้า หรือบริการต่อประชาชน เช่น โรงพยาบาล มูลนิธิ การสังคมสงเคราะห์ โรงเรียน มหาวิทยาลัย จึงหากำไรมากไม่ได้จะถูกดำเนิน

4. องค์กรเพื่อสาธารณชน (Commonweal Organization) มุ่งให้ประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไปไม่มุ่งกลุ่มเฉพาะ เช่น กองทัพ ตำรวจ กรมสรรพากร หน่วยบรรเทาสาธารณภัย หน่วยงานวิจัยของสถาบัน

5.7 ทฤษฎีองค์การ

ทฤษฎีองค์การ (Theory of Organization) คือ ความรู้ที่ได้จากทฤษฎีขององค์การอันได้มาจากสังคมวิทยา รัฐศาสตร์ และบางส่วนของจิตวิทยาสังคมกับเศรษฐศาสตร์ ครอบคลุมไปถึงแนวคิดของแบบจำลององค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคม โดยเน้นความสำคัญของมนุษย์ในองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง การร่วมแรงร่วมใจของกลุ่มคนในอันที่จะกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้สำเร็จ

หากทฤษฎีขององค์การมององค์การในฐานะเป็นสิ่งที่มีชีวิต ก็เหมือนมนุษย์ที่เกิดแก่เจ็บตายเป็นธรรมดา ยิ่งไปกว่านั้น ทฤษฎีขององค์การยังเน้นความร่วมมือกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง และคำนึงถึงประโยชน์ของทั้งองค์การ และคนที่อยู่ทั้งภายในและภายนอกองค์การ

นักทฤษฎีขององค์การมององค์การเป็นเผด็จการ นั่นคือ สิ่งใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การ องค์การจะรับเอาไว้ ส่วนสิ่งใดที่จะทำให้องค์การเสียประโยชน์ องค์การจะพยายามผลักไสออกไป ด้วยเหตุนี้ นักทฤษฎีขององค์การบางกลุ่ม จึงพยายามนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับชุมชน (Community) เข้ามาไว้ในองค์การ เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับชุมชนนี้จะมี การร่วมแรงร่วมใจกันเป็นหลัก ซึ่งอาจจะรวมไปถึงการเกณฑ์ผู้อื่น หรือองค์การอื่นเข้ามาเป็นพวก (Co-optation) และ การเจรจาต่อรองเพื่อแลกผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน (Muddling Through or Incrementalism) (ติน ประชัญพฤทธิ , 2527 : 5 - 6)

ในที่นี้จะขอยกมา 2 ทฤษฎี

ทฤษฎีที่ 1 Bakke and Argyris : The Fusion Process Model

มีปัจจัย 3 ลักษณะที่สัมพันธ์กันตามทฤษฎี

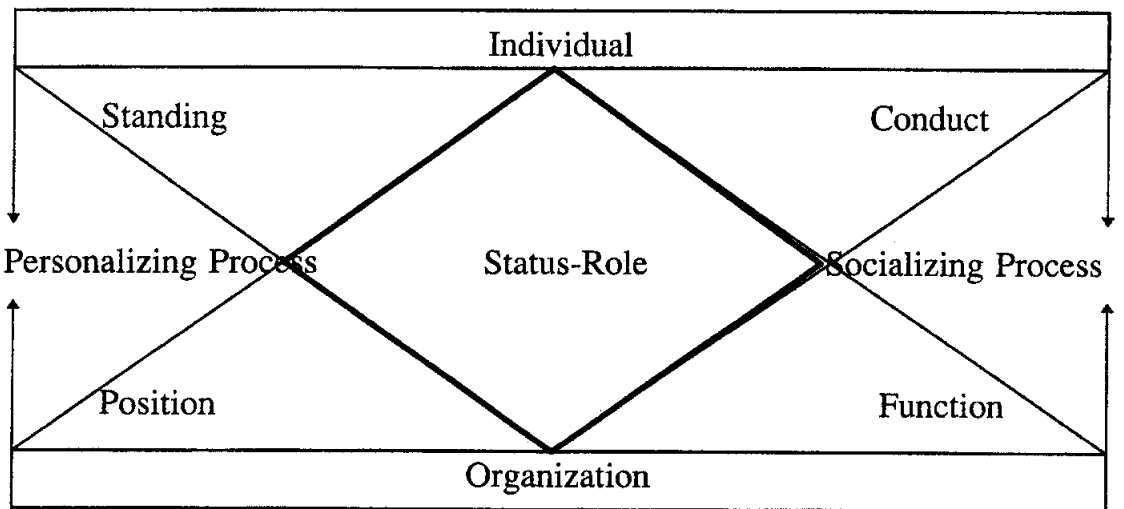
1. กิจกรรมที่สร้างขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายขององค์กร (Socializing process) ในองค์กรมีการจัดแบ่งตำแหน่ง (Position) ของคน และหน้าที่ภารกิจความรับผิดชอบ (Function) มีกติกา และมาตรฐานในการทำงาน

2. กิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นลักษณะสำหรับบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งตามที่องค์กรกำหนดไว้ (Personalizing Process) เป็นเรื่องของการจัดบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่ตามที่องค์กรกำหนด โดยคนที่เข้ามานั้นต่างก็มีสภาพส่วนตัว (Standing) คือความรู้ ความสามารถ ทัศนคติตระกูล และยังมีพฤติกรรมส่วนตัว (Conduct) หรือติดตัวมา และรวมถึง individual different เช่น คนอารมณ์ฉุนเฉียว ใจร้อน ใจเย็น รอบคอบ ซื่อสัตย์ ขี้โกง

3. Fusion ขบวนการผสมผสาน ซึ่งจะออกมา 2 ทาง

ถ้าพอใจ เกิดผลดีต่อองค์กร

ถ้าไม่พอใจ เกิดขัดแย้ง (Conflict) ผลเสียต่อองค์กร คือคนทำงานก็ไม่มีความสุข งานก็ไม่ได้ผล



วิธี Fusion Process

1. Conduct ของคน+ Function ขององค์กร = Role (บทบาทที่แสดงออก)

2. Standing (สถานภาพส่วนตัว) + Position (ตำแหน่งที่ตั้งโดยองค์กร) = Status (ฐานะทางสังคม)

* ถ้าฐานะทางสังคมและบทบาทสามารถผสมผสานได้ก็พอใจ

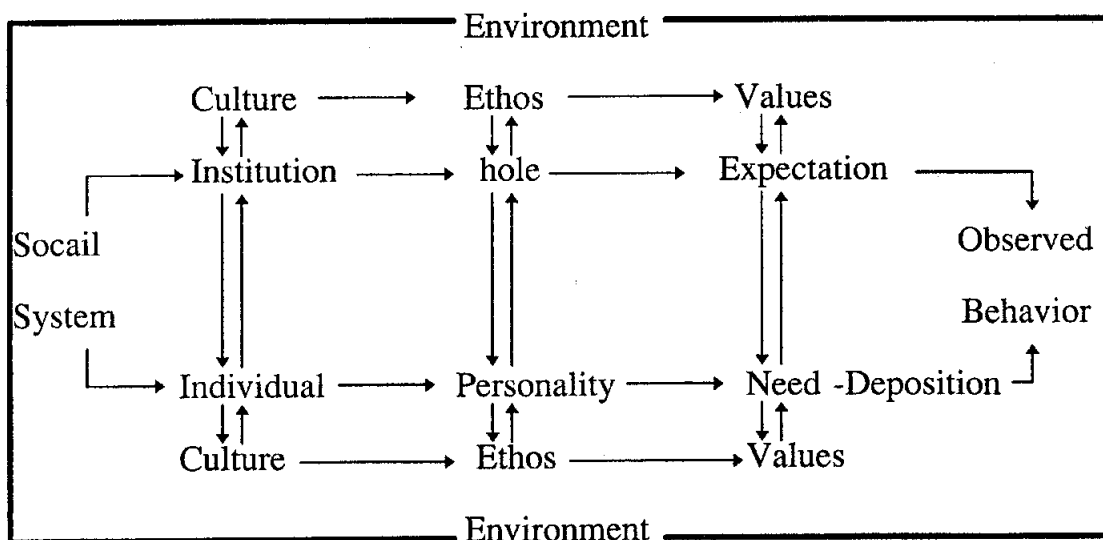
เช่น - อาจารย์ใหญ่มีหน้าที่การทำงานและพฤติกรรมส่วนตัวไปทางเดียวกันเป็นบทบาทที่แท้จริง ซึ่งเข้ากันได้ อาจารย์ใหญ่ก็จะพอใจ งานก็ดี บรรลุวัตถุประสงค์

ทฤษฎีที่ 2 Jacob W. Getzels and Egon G. Guba : Dimensions of Behavior in Social System เป็นทฤษฎีขององค์กรที่สร้างขึ้นเพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมในองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดขึ้นเป็น “ระบบของสังคม”

แบ่งเป็น 2 มิติใหญ่ ๆ คือ

(สถาบันมิติ)

Nomothetic Dimension



Idiographic Dimension

(บุคคลมิติ)

มิตินี้ 1 สถาบันมิตินี้

สถาบันหมายถึง หน่วยงาน องค์กร ซึ่งจะมีวัฒนธรรมของหน่วยงาน (Inst.)
คลุมอยู่

บทบาทหน้าที่สถาบันหรือองค์กรจะกำหนดบทบาท หน้าที่และตำแหน่งต่างๆ
ให้บุคคลโดยมีกฎเกณฑ์ (Role) หลักการอย่างเป็นทางการ ธรรมเนียมปฏิบัติที่
เป็นอิทธิพลต่อบทบาทอยู่ ความมุ่งหวัง (Expectation) เป็นความมุ่งหวังที่
องค์กรหรือบุคคลภายนอกคาดว่าสถาบันจะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย เช่น
โรงเรียนจะต้องผลิตเด็กที่ดี เป็นคนมีความรู้ และพลเมืองดีของสังคม ความมุ่ง
หวังก็มีค่านิยม ของสังคมครอบคลุมอยู่

มิตินี้ 2 บุคลามิตินี้

บุคลากรแต่ละคน (Individual) ซึ่งเป็นคนในองค์กร ย่อมจะมีวัฒนธรรมครอบ
คลุม ซึ่งต่างไปจากวัฒนธรรมโดย ส่วนรวมต่างๆ เช่น การนับถือศาสนา หรือ
แนวคิด

บุคลิกภาพ (Personality) คือ ความรู้ ความสามารถ ความถนัด บุคลิกภาพ
ทัศนคติ อารมณ์ จิตใจ ซึ่งแต่ละคนในองค์กรจะมีความแตกต่างกันปะปนกัน
อยู่ และมีธรรมเนียมเป็นอิทธิพลครอบงำอยู่ แต่ละบุคคล

ความต้องการส่วนตัว (Need Deposition) บุคคลที่มาทำงานในองค์กร จะมี
ความต้องการที่แตกต่างกันไปบ้าง ต้องการชื่อเสียงเงิน เกียรติยศ มั่นคง ปลอดภัย
 ฯลฯ และยังมีค่านิยมของตนเองครอบงำอยู่

พฤติกรรมที่ปรากฏ

ถ้าพฤติกรรมการบริหารของ Organization ออกมา “ล้นเหลือ” ต้องมา
สำรวจดู

ดูสิ่งที่คู่กันในมิตินี้ทั้งสองว่าไปด้วยกันไม่ได้อย่างไร

สถาบันกับบุคคลขัดกันในเรื่องวัฒนธรรม

บทบาทกับบุคลิกภาพไม่ตรงกัน

เช่น ส่งคนที่มีอารมณ์ Sensitive คุ้นเคยมาเป็นประชาสัมพันธ์ หรือเอาครุคณิตไปสอนภาษาอังกฤษ

เพราะฉะนั้น ผู้บริหารจะต้องใช้ทฤษฎีองค์การเฟื่องมอง สังเกต ประเมิน อยู่เสมอ แก้ไขปรับปรุงให้พฤติกรรมองค์การออกมาเป็นผลสำเร็จที่ไปด้วยกันได้ อาจต้องแก้ที่ระบบ หรือ แก้ที่คน แนวความคิด นโยบาย หลักการ ฯลฯ แล้วแต่สถานการณ์และสิ่งแวดล้อม (นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ , 2540 : 47 - 50)

5.8 ระบบราชการและองค์การทางการศึกษา

ระบบราชการ (Bureaucracy system)

1. ความหมาย

Dictionary of American Politics ระบบราชการ หมายถึง ระบบการบริหารงานที่มีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอย่างมาก มีความอิสระในการปฏิบัติงานและเป็นแบบกึ่งทหาร

Webster's New World Dictionary กำหนดความหมายว่า

1. การบริหารงานของรัฐบาลที่มีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงาน อันมีลักษณะเป็นงานตามแบบฉบับของส่วนราชการต่างๆ
2. บรรดาข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางการบริหารต่างๆ
3. วิธีปฏิบัติราชการ
4. การเน้นเกี่ยวกับอำนาจ การรวบรวมอำนาจ พลังอำนาจที่มีอยู่ในองค์การบริหารต่างๆ

Victor Thompson พูดในเชิงองค์การว่า ระบบราชการประกอบด้วย การจัดลำดับอำนาจหน้าที่ (authority) หรือลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) ที่สลับซับซ้อน มีความลึกซึ้งกว่าการแบ่งงานกระทำตามความเฉพาะด้าน (specialization)

Wallace Sayre เพิ่มเติม **Thompson** ว่า นอกจากลำดับชั้นการบังคับบัญชาของอำนาจหน้าที่แล้ว ยังมี

- ความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization of Task)
- มีระเบียบข้อบังคับ (Body of rule)
- มีระบบการจัดเก็บเอกสารต่างๆ (System of record)
- ที่มีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีทักษะและบทบาทเฉพาะด้าน (Personnel with specialized skill and rules)

มีผู้พิจารณาระบบราชการในแง่พฤติกรรมหรือกิจกรรมขององค์การที่แสดงออกตามหน้าที่และบทบาทไว้ 2 แนวทาง คือ

1. พฤติกรรมที่มีเป้าหมายแน่นอน พิจารณาตัดสินที่ยุติธรรม ปราศจากอคติ กระทบรัศ แบบพฤติกรรมปกติ
2. พฤติกรรมที่ผิดปกติ เช่น ยึดระเบียบอย่างเคร่งครัดมากจนเกิดความล่าช้าที่เรียกว่า red-tape ความไม่ตั้งใจจริงที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ ความยึดมั่นในความลับสุดขุดมากจนเกินไป และความกระหายในอำนาจ

ในทัศนะของ **Max Weber** ผู้ถือว่าเป็นผู้ให้กำเนิดระบบราชการอย่างมีระบบแบบแผน 1900

เขาได้ศึกษาระบบราชการแบบต่างๆ ที่เป็นอยู่ในเยอรมันนีและประเทศในยุโรป พบว่าระบบราชการที่ศึกษามายังมีข้อบกพร่อง เขาจึงได้สร้างตัวแบบระบบราชการขององค์การบริหารที่สมบูรณ์ที่รู้จักในนาม “ระบบราชการแบบอุดมคติแบบบริสุทธิ์” (ideal or pure type of bureaucracy) ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้าง

1. มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy)
2. ความรับผิดชอบ (responsibilities)
3. ความสมเหตุสมผล (rationality)
4. ความมุ่งสู่ผลสำเร็จ (achievement orientation)

5. ความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization)
6. ความมีระเบียบวินัย (discipline)
7. การเป็นวิชาชีพ (professionalization)
8. การไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (impersonality)
9. การมีระบบกฎเกณฑ์ไว้อย่างแน่นอน (system of rules)
10. การมุ่งปฏิบัติตามเกณฑ์ (rule orientation)

Weber บอกว่า ดีกว่าระบบเจ้าขุนมูลนาย ที่คำนึงถึงบารมีส่วนบุคคล ระบบนี้เขาบอกว่าดีที่สุด เพราะ บริการประชาชนได้มากกว่า เทียบตรง รวดเร็ว ไม่คลุมเครือ รู้จักจัดเก็บเอกสาร มีความต่อเนื่อง ปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด ลดความกระทบกระทั่งระหว่างบุคคล ลดค่าใช้จ่ายด้านวัตถุและบุคคล แต่ก็มีคนมองระบบนี้ในทางลบ

Warren Bennis วิเคราะห์ว่า จุดบกพร่องที่ได้พบในระบบนี้คือ

1. ไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการได้พัฒนาตนเอง หรือมีบุคลิกภาพความเป็นผู้ใหญ่อย่างเพียงพอ เพราะฉะนั้นต้องคอยปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น
2. ส่งเสริมให้คนปฏิบัติงานในกรอบเดียวกัน ทำให้ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และกีดกันเป็นเหยื่อด้านความคิดของกลุ่ม
3. มิได้คำนึงถึงองค์การนอกรูปแบบ (informal Organization) เพียงมองคนเป็นชิ้นส่วนฟันเฟืองของเครื่องจักร หรือเครื่องมือขององค์การ มิได้คิดแก้ไขปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนในองค์การทั้งในและนอกองค์การให้ดีขึ้น
4. ระบบการควบคุมและอำนาจการบังคับบัญชาของระบบราชการไม่เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน
5. ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาความแตกต่างและความขัดแย้งระหว่างระดับตำแหน่งและกลุ่มต่างๆ ที่ปฏิบัติภารกิจอยู่ในองค์การ
6. มิได้ใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างเต็มที่ เพราะระบบไม่เคยไว้น้ำใจเชื่อใจผู้ใดเลย

7. ไม่สามารถประสานประโยชน์ที่จะนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาใช้และไม่สามารถสนองตอบความต้องการของนักวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ที่เข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร

8. จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางบุคลิกภาพของคนให้กลายเป็นคนหมดหวัง สิ้นคิด และมีความท้อถอยในการปฏิบัติงานและในชีวิตส่วนตัว

นอกจากนี้ยังมีคนมองระบบราชการ

1. ทำงานแบบกิจวัตร (routine) ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารชั้นสูงกับผู้ควบคุมระดับล่าง ความไม่พอใจของผู้บริหารชั้นสูงลงไปมีอิทธิพลเหนือผู้คุมงานระดับล่างไม่ได้

2. เรื่องการตัดสินใจ ไม่มีอำนาจตัดสินใจ ส่วนข้างบนข้อมูลก็ไม่พอในการตัดสินใจ

3. สายบังคับบัญชาทำให้เกิดความ red-tape

การจัดองค์การมีความสำคัญโดยตรงที่จะช่วยให้การจัดการหรือการบริหารมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า

1. ช่วยกำหนดขอบเขต ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และภารกิจต่าง ๆ

2. ช่วยในการประสานหน้าที่งานต่าง ๆ โดยการกำหนดขอบเขตและจัดกลุ่มงานที่สัมพันธ์กันให้อยู่ในหน่วยเดียวกัน

3. ช่วยป้องกันการงานซ้ำซ้อน

4. ช่วยลดการสับสนในการทำงานมุ่งสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

5. ช่วยลดข้อขัดแย้งและความอึดอัดใจระหว่างผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการช่วยให้เกิดขวัญกำลังใจในการทำงานที่ดี

ขนาดของการควบคุม (Span of Control)

มุ่งให้เกิดการประสานงานโดยการทำงาน

หลักการมีอยู่ว่า * หากจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชามีมากเกินไปแล้ว ประสิทธิภาพการทำงานของหัวหน้างานก็จะตกต่ำและเสียหายได้

เพราะฉะนั้นขนาดของการควบคุมจึงมุ่งกำหนดว่าผู้บริหาร 1 คน ควร บังคับบัญชาลูกน้องจำนวนกี่คนจึงจะมีประสิทธิภาพ

ดู Chart 1

ถ้าหากกำหนดขนาดการควบคุมไว้กว้าง ระดับการจัดการจะน้อย โครงสร้างจะเป็นรูปแบบราบ เช่น

- Line _____

- Staff

เรียก 3 ระดับ

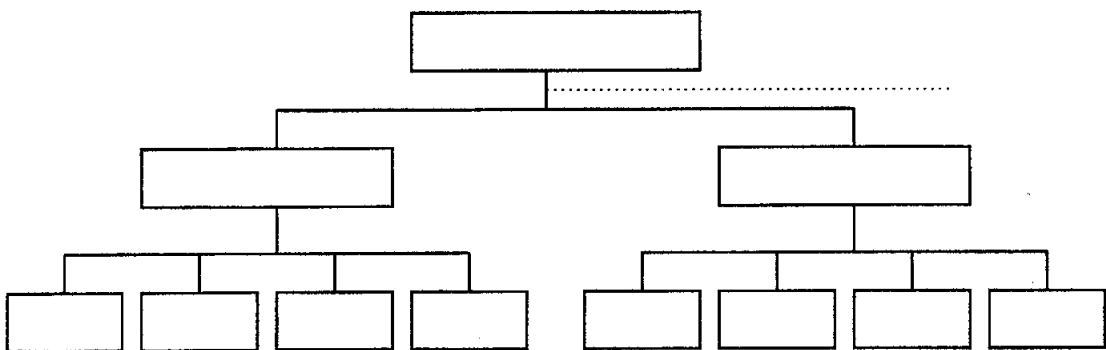
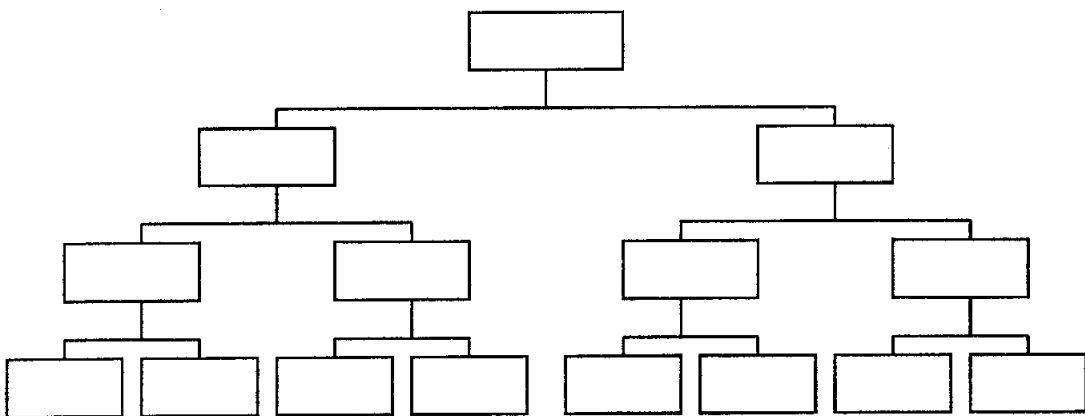


Chart ที่ 2

ถ้าหากกำหนดขนาดของการควบคุมไว้แคบ ระดับการจัดการจะมี มาตรฐานระดับ โครงสร้างขององค์กรก็จะเป็นรูปสูง 4 ระดับ



สรุป 1. การมีขนาดของการควบคุมกว้าง ระดับการบริหารจะน้อย จำนวน ตำแหน่งผู้บริหารมีไม่มากนัก หลักการก็จะมีผลเสีย ทำให้ประสิทธิภาพในการ ควบคุมต่ำ

2. ถ้ามีระดับการบริหารมากและมีจำนวนผู้บริหารมาก ประสิทธิภาพการควบคุมจะดีขึ้น แต่ค่าใช้จ่ายในด้านเงินเดือนจะสูง และการติดต่อสื่อสารจะยากและล่าช้ากว่าเดิม
